Policy Matters

# Shifting Sands:

## Exploring the Political Foundations of SUFA

Roger Gibbins

IRPP
INSTITUTE FOR RESEARCH ON PUBLIC POLICY
INSTITUT DE RECHERCHE EN POLITIQUES PUBLIQUES

July 2001

Vol. 2, no. 3

Enjeux publics

Founded in 1972, the Institute for Research on Public Policy is an independent, national, nonprofit organization.

IRPP seeks to improve public policy in Canada by generating research, providing insight and sparking debate that will contribute to the public policy decision-making process and strengthen the quality of the public policy decisions made by Canadian governments, citizens, institutions and organizations.

IRPP's independence is assured by an endowment fund, to which federal and provincial governments and the private sector have contributed.

The opinions expressed in this paper are those of the author and do not necessarily reflect the views of IRPP or its Board of Directors.

102-05240/

Policy Matters

# Shiftings Sands:

## Exploring the Political Foundations of SUFA

Roger Gibbins

IRPP

July 2001

Vol. 2, no. 3

Enjeux publics

ISSN 1492-7004 | Policy Matters

**Roger Gibbins** has been with the Department of Political Science at the University of Calgary since 1973. In 1998, he became President and CEO of the Canada West Foundation and was elected as a Fellow of the Royal Society of Canada. He has served (1999-2000) as President of the Canadian Political Science Association.

# Summary

For some, the Social Union Framework Agreement (SUFA) has heralded a transformation of the Canadian federal system, one that brings a new level of cooperation, civility and citizen engagement to intergovernmental relations. Whether that viewpoint will be reflected in the upcoming SUFA review will depend in part on the initial SUFA coalition hanging together. The prognosis in this respect is at best uncertain for the political circumstances surrounding the emergence of SUFA have changed.

The fiscal imperatives which drove the provincial and territorial governments to seek some constraints on the federal spending power, and which gave Ottawa some incentive to consider such constraints, have eased. SUFA's appeal as a demonstration project for non-constitutional reform of the federation has also eased as nationalist sentiment in Quebec has moderated.

It is unlikely, therefore, that Ottawa will take an expansive stance toward the review process. It is particularly unlikely that the federal government will push for a dispute settlement mechanism, a matter on which little progress has been made to date. The recent federal election demonstrated the appeal of a *unilateral* dispute settlement mechanism in which the federal government alone is the arbiter of how well provincial governments are adhering to national values and national standards. From the perspective of the federal government, therefore, SUFA is the proverbial sleeping dog that should be left to lie, particularly if an economic downturn temporarily blunts Ottawa's interest in an expanded social policy agenda.

It is difficult to detect any greater enthusiasm on the part of many provincial governments. Certainly it is impossible to see Quebec's positive engagement with the SUFA review as an integral part of Bernard Landry's campaign to be the "last premier of Quebec." Nor, for that matter, do recent developments in the West augur well for the spirit of SUFA. There is likely to be a regional drift, although by no means a stampede, toward greater provincial autonomy and thus away from the logic of SUFA. This drift will be reinforced in Alberta by the province's burgeoning prosperity; it is unlikely that Premier Klein would agree again, as he did last year with the Health Accord, to "sign in blood" any document that would provide greater funding for health care in exchange for federal conditions.

British Columbia's new Liberal government will have its hands full with an ambitious and contentious provincial agenda, and it is not clear that the BC Liberals will have the time or energy to devote much attention to the SUFA review. Nor is it clear that SUFA in any form would give the government additional leverage on its own provincial agenda.

In Saskatchewan, the government-in-waiting is the Saskatchewan Party whose leader and members feel bruised by federal indifference to agricultural problems. SUFA, or at least a more robust SUFA, would not appear to be an attractive model. In the West, only Manitoba offers a potentially receptive audience for the review.

The environment outside the West is less easy to assess. The logic of SUFA works for the Atlantic provinces, and thus the review should expect a generally receptive environment. In Ontario, however, intergovernmental battles between Ottawa and Queen's Park are overlaid with intense partisan conflict, and the potential election spoils are huge. As a consequence, it may be difficult to bring an enthusiastic Mike Harris to the SUFA review table.

If Canadian governments appear to lack enthusiasm for the SUFA review, what about citizens? SUFA held out the promise of greater citizen engagement in the construction and assessment of government programs; it promised a less intergovernmental and more citizen-oriented style of federalism. Instead, SUFA delivered a decisive triumph of intergovernmentalism over populism. This, however, has escaped public comment or interest. SUFA has almost no public visibility and therefore no public constituency that would come to its defence should the support of political actors wane; little has been done to convince Canadians that SUFA matters to their lives and aspirations. If SUFA were to die, few Canadians would notice the obituary much less mourn its passing.

Death, however, is unlikely. Given the force of institutional inertia so characteristic of Canadian politics, SUFA will at least survive. The best course may be to let the SUFA review slide past with little serious attention being paid to it. Canadians at large will neither notice nor care, Aboriginal organizations will be relieved, provincial administrations will have more autonomy, the Quebec government will have a smaller target and the Government of Canada will not face the potential constraints of a dispute settlement mechanism. In short, let's recognize SUFA as a modest reshuffling of the intergovernmental deck in Canada, and not see it as a new game.

Introduction 6

The Creation of SUFA 6

Shifting Political Dynamics 8

The Government of Canada 9

The Provincial and Territorial Governments 12

Aboriginal Peoples 14

Canadian Citizens 15

Conclusions 17

Notes 19

# Introduction

The establishment of the Social Union Framework Agreement (SUFA)[1] on February 4, 1999 was greeted by some as a potentially fundamental transformation of the Canadian federal system that would bring an unprecedented level of cooperation, formality and civility to intergovernmental relations. SUFA also promised a new era of citizen involvement in what had theretofore been the shrouded world of intergovernmental relations. Others were less impressed or optimistic, and pointed to Quebec's exclusion from SUFA as a major flaw that would promote a new form of 9-1-1 federalism[2] and perhaps grease the skids for Quebec sovereignty.[3] Then, the signing of the Health Accord in the early fall of 2000 brought Quebec into the SUFA framework, at least in the critically important area of health policy.[4] The Health Accord moderated concerns about Quebec's exclusion and thus tipped the balance toward a more positive assessment of SUFA. As a consequence, the mandated review of SUFA and its potential extension in 2002 takes on considerable significance.

This is therefore an appropriate time to ask whether SUFA represents a watershed in the evolution of the Canadian federal state. The question is not only of historical interest, for the answer will tell us how much importance we should invest in the upcoming SUFA review. In short, does SUFA matter?

This question is, of course, too large for one author to address satisfactorily. My more limited goal is to assess the political foundations upon which SUFA rests and how they may have shifted since February 1999. This assessment of SUFA's political foundations speaks directly to the prospects for a positive review. At the same time, it brings into play the larger issue of the importance of the agreement. SUFA will be extended or re-energized only if it continues to meet the needs of those driving Canadian intergovernmental relations. It is by no means clear that this will be the case.

# The Creation of SUFA

SUFA emerged out of a particular set of political circumstances. In the early stages of negotiations that began in December 1997, provincial and territorial governments sought some formal constraint on the federal government's spending power. This pursuit followed significant cuts in federal transfers that had compounded the fiscal crisis facing provincial and territorial governments in the late 1990s. The cuts fanned a chronic fear that Ottawa would use its spending power to establish new programs and then, in times of duress, reduce its funding and leave the provinces holding an empty financial envelope. It was hoped,

therefore, that SUFA would provide a mechanism that would not preclude federal government involvement in provincial areas of jurisdiction, but would ensure that such involvement would take place within a mutually agreed upon and predictable federal-provincial framework. In short, the spending power would be transformed from a federal government regulatory device into a multilateral device designed to meet the contemporary federal realities of fiscal imbalance and policy interdependence.

More generally, and perhaps more importantly, SUFA was promoted as a way to demonstrate that Canadian governments could work together in a productive and civil fashion, and that intergovernmental friction need not impair social programs designed to meet citizens' needs and aspirations. SUFA was meant to convince Canadians that the positive renewal of the federation was possible outside the constitutional arena, a project that fell a bit flat when Quebec refused to play. Nonetheless, SUFA was thought to provide an attractive framework should a nonsovereignist government come to power in Quebec. If a suitable intergovernmental stadium could be built, it was hoped and even assumed that Quebec would eventually come to play.

When the discussions about SUFA initially began, all Canadian governments were facing acute financial constraints. However, as the signing date approached, the fiscal circumstances of the federal government improved dramatically, and Ottawa was able to put cash on the table in exchange for looser constraints on its spending power.[5] Thus what had begun in large part as a provincial and territorial initiative to bell the federal spending power ended up as a framework to facilitate federal government involvement in provincial programs. Such involvement would no longer be unilateral, but nor would it be curtailed. As Robson and Schwanen conclude: "It is clear that the lure of money swayed the nine provinces that signed the deal away from their unanimous stance in favour of restraining the spending power."[6]

SUFA therefore rested on a broad intergovernmental coalition glued together by financial self-interest. Admittedly, the exclusion of Quebec was a concern, particularly for those who feared that SUFA-without-Quebec would morph into a de facto government for English Canada (or for the "Rest of Canada") and would thereby encourage Quebec independence. Nonetheless, Quebec's exclusion did not raise the alarm bells that would have sounded a decade earlier if the redesign of federal arrangements had been indifferent to Quebec's participation. There was a sense that SUFA constituted a turning point in the evolution of the Canadian federal state, or would *if* its underlying coalition could hold together long enough for new patterns of intergovernmental relations to be locked into place. It is to this *if* that the present discussion is directed.

Before assessing the durability of the SUFA coalition, I would like to address a potential misinterpretation of my position. I am not arguing that SUFA rests *only* upon a particular combination of political circumstances and interests. As I have argued elsewhere,[7] the logic of SUFA fits better with the emerging world of e-government and e-democracy than does a conventional understanding of Canadian federalism. In a world where silos of any description – territorial or jurisdictional – are under assault by information and communications technologies and citizens will soon have single electronic portals to all branches and levels of government, SUFA is very much in step with the times. It fits into a world where boundaries are increasingly blurred, where jurisdictional lines on maps seem obsolete and where managing interdependence is *the* challenge for contemporary governments. SUFA also addresses the perennial problems with the federal spending power and the equally perennial desire on the part of citizens for greater civility in intergovernmental relations. It therefore connects to a political universe that is larger than that circumscribed by intergovernmental relations.

At the same time, SUFA is only shallowly implanted in the soil of Canadian federalism. It has almost no public visibility and therefore no public constituency that would come to its defence should the support by the political actors wane. SUFA lacks an audience, much less champions outside the intergovernmental arena. If SUFA were to die, few Canadians would notice the obituary, much less mourn its passing. Therefore, until it acquires deeper roots, the shifting intergovernmental sands upon which it rests are of great importance to the prospects for a successful review.

## Shifting Political Dynamics

Both SUFA and the Health Accord were products of their times, the results of a particular set of political circumstances confronting the federal and provincial/territorial governments. Many of those circumstances have now changed, in some cases quite dramatically. The question, then, is whether the SUFA edifice can remain standing on these shifting political sands. In asking this question, we are not assuming a negative answer, for we know that political institutions, once created, often demonstrate remarkable staying power even when faced with political circumstances that are very different from those that attended their birth. (The Canadian Senate springs to mind.) Institutional inertia is difficult to overcome. Nonetheless, it is important to explore how the incentives and disincentives have changed for the parties participating in SUFA. Given that its foundations have only had two years to set, the matter of stability is not a minor one.

## The Government of Canada

Although SUFA did not originate with the federal government, it was initially attractive to Ottawa as a project to demonstrate the nonconstitutional renewal of federalism. In this respect, it has been a modest success, even though its public profile has been very low. It has brought governments together in a generally productive and civil environment, and it has provided a vehicle for federal involvement in provincial program areas without overly constraining the spending power. Although this pattern of intergovernmental relations is by no means new, it has been reinforced and, to a degree, institutionalized by SUFA. If it has fallen short as a transformative step, it must still be judged a success from the federal government's perspective. It has hinted at the potential for nonconstitutional renewal of federalism, while at the same time keeping the federal government fully in play with respect to provincial social programs. The question now is whether there are incentives for the federal government to adopt an aggressive "go forward" strategy for the SUFA review. Should it seek to expand or consolidate the Agreement?

The incentives for adopting a "go forward" strategy at first glance appear to be weak. SUFA originally arose from the desire of the provinces to bring the federal spending power under federal-provincial control, and thus prevent a repeat of the financial offloading that had slammed provincial budgets in the mid-1990s. There was never much enthusiasm for this on the federal side, and now there will be even less. The 2000 election can be interpreted as an endorsement of an activist stance by the federal government with respect to provincial areas of jurisdiction such as health care. The fragmentation of the opposition voice in Parliament and the collapse of the Canadian Alliance have also removed any immediate electoral threat to an entrenched Liberal hegemony. An assertive stance toward the use of the spending power therefore carries no electoral risk beyond that which provincial governments might be able to mobilize.

One of the problematic aspects of SUFA from the federal government's perspective was the promise of a dispute settlement mechanism that could be applied to the use of the federal spending power and the interpretation of national standards. The push for a dispute settlement mechanism came from the provinces. Its logic closely follows the argument that provincial governments have made with considerable success in international treaty negotiations and with no success in negotiating a role for themselves in the appointment of justices to the Supreme Court of Canada. There is something odd about referees in federal-provincial disputes being appointed unilaterally by one side, and it is hardly surprising the provinces sought a more balanced dispute settlement mechanism for SUFA.

To date, no progress has been made on this front.[8] It could be argued, of course, that progress is just a matter of time; after all, it has only been two years since SUFA was put into effect, and two years is but a blink of an eye in federal-provincial relations. However, there is unlikely to be progress in the future. The 2000 federal election demonstrated the appeal to the Government of Canada of a ***unilateral*** dispute settlement mechanism in which it, and it alone, would be the arbiter of how well provincial governments are adhering to national values and national standards.

The Liberal campaign attack on the Canadian Alliance in the 2000 election, expressed as overt criticism of the Alberta government over alleged transgressions of the Canada Health Act, would not have been possible had a federal-provincial dispute settlement mechanism been in place. The Alberta government could have deflected federal attacks over to the dispute settlement process, which would in turn have taken them off the table during the federal election campaign in much the same way that policy debate can be frozen when a matter is "before the courts." The federal government may well want to retain the option of picking and choosing when to challenge provincial governments: when to spring into action, as it did in the case of Alberta's Bill 11, and when to take no action, as it did when faced with the virtually identical response to health care waiting lists in other provinces like Ontario.[9] Ottawa's post-election embrace of the national leadership provided by the Alberta government and its premier, and the prime minister's musings about health care options that were condemned by his party during the election campaign, further demonstrate the desire to be unconstrained by formal federal-provincial agreements.

As a consequence, it is difficult to see how a dispute settlement mechanism will ever appeal to the federal government which, of all parties, has the most to lose. The capacity to be arbitrary, even capricious in the enforcement of national standards, is too great a political asset to surrender. Even more important is the political capital that comes from being the sole arbiter of national values and standards; this is a torch that Ottawa will not pass to some low profile federal-provincial adjudication process that might in any event come up with the "wrong" answer. Thus, in the case of a dispute settlement mechanism, the promise of SUFA has come up short with little prospect of future improvement.

There may be a more general reluctance on behalf of the federal government to formalize anything. With substantial financial capacity and an iron grip on national office, there is little interest in any agreement that might limit its scope of action. The current government has been well served by an institution-

al status quo that favours the concentration of political power in the hands of the prime minister,[10] precludes any effective check on executive power and provides solid majority governments with 40 percent (plus or minus 2 percent) of the national popular vote. A more robust SUFA, particularly one with an effective dispute settlement mechanism, would work against the logic and architecture of power in Ottawa unless, as Noël argues in "Without Quebec,"[11] SUFA is seen as a way to increase central control of Canadian social policy. In this context it should also be noted that federal-provincial conflict has been an important electoral asset to the federal Liberals. Battles with provincial governments in Quebec shore up the Liberal Party's credentials as the country's best line of defence against the sovereignists, just as battles with Alberta shore up the party's credentials in Ontario as the country's best line of defence against the conservative "forces of darkness" oozing north from the United States and east from Alberta. A more institutionalized SUFA, complete with a dispute settlement mechanism, would tie the federal government's hands.

The review of SUFA will most likely be approached by the federal government with a single, dominant question in mind: will the agreement reinforce rather than threaten the status quo? All of the above suggests that the Government of Canada will display little enthusiasm for an aggressive "go forward" strategy in the review. SUFA is the proverbial sleeping dog that should be left to lie, particularly if an economic downturn temporarily blunts Ottawa's interest in an expanded social policy agenda. However, there is one consideration that may generate greater enthusiasm. The federal government's prosperity, innovation and children's agendas may be difficult to advance without the full involvement of provincial and territorial governments, given that education, training programs, investment incentives and the strengthening of the university research sector all bring provincial and territorial governments into play. For the federal government, the litmus test for SUFA may well be the degree to which it can help move forward these agendas. If it can, then its review may be addressed with greater enthusiasm than the above-mentioned caveats might suggest. Yet this is a big "if," as the federal government's capacity for unilateral action even in these policy fields has been demonstrated by initiatives such as the Millennium Scholarship Foundation and the Innovation Fund.

One final concern is how the SUFA review might fold into the federal government's national unity strategy should the national unity issue once more move to the top of the federal government's priorities. Will SUFA provide the high ground from which to fight new pressure from Quebec sovereignists or the embers of Western alienation? To address this issue, we must in turn look at how the provincial and territorial governments are likely to address the SUFA review.

## The Provincial and Territorial Governments

SUFA evolved from being a provincial and territorial initiative to become a federal-provincial-territorial agreement in part because it provided a postreferendum opportunity to demonstrate to federalists in Quebec that nonconstitutional renewal of the federal system was possible. (How this was to be done, given Quebec's exclusion, remains somewhat of a mystery to analysts outside Quebec.) It makes sense, then, to begin with Quebec. It is difficult and unwise for a Quebec outsider to attempt to assess what the replacement of Lucien Bouchard with Bernard Landry has meant for Quebec's attitude toward SUFA. Nonetheless, it is impossible to see a positive engagement with the SUFA review in Quebec as an integral part of Landry's campaign to be the "last premier of Quebec." Everything about Mr. Landry's style and beliefs to date underscores hostility to the spirit of SUFA. This would suggest that the 2000 Health Accord should not be seen as lasting step toward Quebec's inclusion in SUFA; the Accord looks more and more like a one-off agreement keyed to the 2000 federal election campaign.

Pending the next provincial election, the PQ government is unlikely to endorse the extension or expansion of SUFA to Quebec. Given that there are no financial consequences to being outside SUFA, it is more likely that Quebec will seize upon any moves in that direction as yet another affront. At the same time, however, SUFA's very low public profile reduces the chances that an intergovernmental imbroglio over its renewal would have much electoral resonance. If Ottawa lets the sleeping dog of SUFA lie, it will be difficult for the Quebec government to awaken the beast.

Recent political developments in the West also do not augur well for the spirit of SUFA. There is likely to be a drift, although by no means a stampede, toward greater provincial autonomy and thus away from the logic of SUFA. This drift will stem in large part from the collapse of the "West-wants-in strategy" epitomized at one time by the then Reform Party of Canada. For several decades Western Canadians have pushed this strategy on many fronts: Senate reform, support for the Mulroney Conservatives, the creation of Reform and then the morphing of Reform into the Canadian Alliance. However, the strategy died in the wake of the 2000 federal election. The prospects for a Western-based or even Western-led political party winning national office are remote, and there is little interest on the part of the larger political community in institutional reform. Greater provincial autonomy became the default option, although not one that was passionately embraced, once the "West wants in" strategy was abandoned.

The drift toward greater provincial autonomy will be reinforced in Alberta by the province's burgeoning prosperity. It is difficult to believe that Alberta's

improved fiscal circumstances will do anything other than undercut its government's enthusiasm for SUFA. Alberta posted a provincial surplus of more than $7 billion for 2000, a good part of which is a structural surplus stemming from a rapidly diminishing provincial debt and thus shrinking debt servicing costs. Within two years Alberta will be debt-free and, quite literally, will have more money than it knows what to do with. It is therefore unlikely that Premier Klein would agree again to "sign in blood" any document that would provide greater federal government contributions to health care in exchange for federal conditions. Given the provincial surplus and growing political pressure from the Alberta wing of the National Citizens Coalition and the "Firewall Six,"[12] Premier Klein is more likely to forego federal health care funding than he is to accept greater conditionality.[13]

Although Alberta's political and fiscal circumstances are not representative of those of all Western provinces, the differences between them should not be exaggerated. British Columbia's new Liberal government will have its hands full with a very ambitious and contentious provincial agenda that includes a referendum on the treaty process and a fundamental restructuring of labour relations in the province. As the government seeks to overcome a decade of poor economic performance and at best indifferent fiscal management, it is not clear that the BC Liberals will have the time or the energy to devote much attention to the SUFA review. Nor is it clear that SUFA in any form would give the government additional leverage on its own provincial agenda. In Saskatchewan both the NPD/Liberal coalition government and the government-in-waiting, the Saskatchewan Party, feel bruised by federal indifference to agricultural problems in the province. SUFA, or at least a more robust SUFA, does not appear to be an attractive model for the Saskatchewan Party. In the West, only Manitoba offers a potentially receptive political climate and government audience for the SUFA review.

Faced with a manifest inability to increase their influence in national affairs and armed with economic prosperity, Western Canadians in general and Albertans in particular will likely turn to protecting and perhaps enhancing the powers of their provincial governments. This may not be an optimal strategy given the strong national identities of most Western Canadians, but it is the only game in town. Part of SUFA's appeal is that it recognizes the interdependence of contemporary governments and tries to structure that interdependence in a positive way. However, if the federal partner is seen as indifferent or even hostile to regional aspirations, interdependence might be a threat. What remains to be seen is whether the prime minister and his government can repair relationships with the West to the point where some degree of enthusiasm for the SUFA review can be generated. This is by no means impossible, but the odds remain long.

The provincial political environment outside the West is more difficult to assess. The logic of SUFA works for the Atlantic provinces, and the federal Liberals used the 2000 election effectively to rebuild their political base in the region. The SUFA review therefore begins there with a generally positive and receptive environment. The situation in Ontario is different, perhaps dramatically so. The intergovernmental battles between the federal government and the Ontario Conservatives are overlaid with intense partisan conflict in a province where the potential election spoils are huge. In no other region are federal and provincial partisan conflicts so conflated. As a consequence, it may be difficult to bring an enthusiastic Mike Harris to the SUFA review. In addition, the federal Liberal caucus from Ontario will not support any SUFA agreement that might reflect well on the Harris government. All in all, it is hard to imagine a more difficult political terrain: Western Canada looks like a cakewalk by comparison.

None of these situations either precludes or guarantees a successful SUFA review. Nonetheless, the provincial scene does suggest that enthusiasm for a "go forward" strategy is limited. None of the large provinces – Ontario, Quebec, British Columbia or Alberta – appears to be poised to lead the SUFA charge. While there may be support for a more positive response to the review from some of the smaller provinces, there is limited interest from the federal government upon which to build. It would appear unlikely, therefore, that the SUFA review will be seized by government players as an opportunity to move the agreement forward in new directions.

## Aboriginal Peoples

The federal, provincial and territorial governments may not be the only players in the SUFA review; at some point, Aboriginal voices will also want to be heard. If they are not, then it would become difficult to argue that First Nations governments are governments like other orders of government in Canada; their exclusion from the SUFA process would suggest instead that they are analogous to municipal governments, which are also bystanders to the SUFA process. This could be seen as a further retreat from the 1992 high-water mark of Aboriginal influence, when the text of the Charlottetown Accord wove a significant Aboriginal presence into virtually every institutional warp and woof of the Canadian federal state. There is a legitimate concern, therefore, that the review and potential reinvigoration of SUFA could further marginalize Aboriginal peoples. Not only would this marginalization be symbolically important, but it could also have more immediate and practical effects if SUFA shapes the evolution of Canadian social policy.

While this is an important concern, it is also important to note that we are not even close to constructing an effective interface between Aboriginal peoples and federal institutions.[14] In the case of SUFA, the construction of such an interface is rendered exceedingly difficult by the complexities on both sides. The SUFA process includes literally dozens of working groups, tables and ministerial committees. It is even difficult for the smaller provinces to participate effectively across the whole range of SUFA, and for the much larger number of much smaller First Nation governments the task is all but impossible. For those segments of the Aboriginal population such as the Métis, who do not have functional governments, the intergovernmental maze of SUFA is impossible to navigate.

What is required as a minimal condition for effective Aboriginal participation in intergovernmental affairs is an Aboriginal peak organization, or perhaps a small handful of peak organizations representing the constitutionally recognized categories of Aboriginal peoples.[15] Ideally, these organizations would be able to speak with authority on behalf of their constituent governments and would ensure that bargains struck at the SUFA tables were kept. They would be able to provide an ongoing and effective intergovernmental presence, thereby ensuring an Aboriginal voice was heard. However, we are probably a generation or more away from the creation of such Aboriginal peak organizations. The primary focus of Aboriginal political activity at present is either at the band or First Nations levels or in the courts. There is no interest in surrendering even a portion of hard-won community autonomy to a peak organization. Thus we confront a fundamental structural dilemma that will preclude effective Aboriginal participation in the SUFA process.

This is not a fatal flaw for SUFA, which could work quite well for the non-Aboriginal governments representing the vast bulk of the Canadian population and intergovernmental community. Nonetheless, it is a weakness that should be recognized even if it cannot be readily corrected. The symbolic aspects of Aboriginal exclusion could be reinforced by the federal government's decision to launch a legislative review of the Indian Act at the same time that the SUFA review will be moving forward. This decision, which is already attracting a great deal of critical commentary from First Nations, could inflict some collateral damage on the SUFA review process.

## Canadian Citizens

Along with the promise of a dispute settlement mechanism, SUFA held out the promise of greater citizen involvement in the construction and assessment of government programs.[16] While it is not clear that anyone had any idea how to

square citizen involvement with the dense thicket of intergovernmental relations created by SUFA, there was at least the hope that program performance indicators would give citizens a better opportunity to hold governments accountable. SUFA, then, reflected a loosely defined populist impulse that spilled into Canadian politics from the Quebec referenda, the national plebiscite on the Charlottetown Accord and the Reform Party of Canada. The underlying question is whether the initial promise of citizen involvement will ensure that Canadian citizens are at the table, at least in spirit, as the SUFA review begins.

Has a new form of federalism – less intergovernmental, more citizen-oriented – been ushered in by SUFA? The short answer must be no. Indeed, I would argue that SUFA represents the decisive triumph of intergovernmentalism over populism. SUFA has not only constructed a more complex intergovernmental process, but it has effectively drawn a veil across its operations. If anything, transparency has been reduced, as governments meet more often in settings that are less open to public scrutiny or even knowledge. As Alain Noël explains:

> *For an external observer, it is becoming increasingly difficult to keep track of an evolution that is rapid, multi-faceted and fine-grained. Progress reports list a variety of minute achievements that do not add up easily into a cohesive or meaningful whole. In many instances, the progress seems to lie more in the process than in tangible policy outcomes.*[17]

Perhaps there are citizen involvement reforms to come, but there are few signs of government leadership or enthusiasm in this respect. Nor, for that matter, does there appear to be much public interest. The populist surge of the 1990s is in retreat. Voter turnout is in decline, and citizens confront a 24/7 world that offers less time for political involvement. Faced with political processes that are increasingly opaque and governments that seem immune to electoral challenge, citizens can be forgiven if they turn their attention elsewhere. Thus while the verdict is still out on whether SUFA and the Health Accord constitute significant milestones in the evolution of the Canadian federal state, a positive verdict is unlikely to stem from the promise of citizen involvement.

This conclusion is not intended to slight the progress that individual governments are making within their own domains to increase citizen participation and government accountability. There has been a good deal of experimentation with performance measures and innovative forms of citizen participation in the policy process. The new Liberal government in British Columbia has even begun

to telecast some cabinet meetings. Rather, the point is that SUFA has done nothing to open up the intergovernmental process to public scrutiny, and at the same time it has made this process more important than ever for governance in the Canadian federal state.[18]

## Conclusions

It would be an exaggeration to claim that a sea change has occurred in Canadian intergovernmental relations since SUFA was signed in 1999, or since the Health Accord was reached in 2000. However, it would also be premature to conclude that SUFA is in danger of dying as its own performance review has yet to begin. Indeed, given the force of institutional inertia, SUFA is likely to survive. Killing SUFA is fraught with political risks, and so having it lumber along is an attractive alternative. SUFA may have failed to meet some important expectations, but it is difficult to argue that it has inflicted any real damage on intergovernmental relations. Its demise is not in sight.

At the same time, enthusiasm for SUFA among Canadian governments is in decline. Provincial and territorial governments in general, and the Alberta government in particular, enjoy greater financial security and are therefore less attracted by the financial inducements that brokered SUFA. The federal government also enjoys much greater financial capacity, barring a major downturn in the Canadian economy, and therefore has the capacity for unilateral action. In addition, the role of an enforcer able at its own discretion to take provincial transgressors to task is too attractive for the federal government to abandon to a dispute settlement mechanism. On top of all this, Aboriginal organizations are unlikely to approach the SUFA review with anything other than extreme wariness.

Finally, what about Canadians at large? Will they help sustain and perhaps reinvigorate SUFA? This too looks unlikely. SUFA has a very low public profile, and little is being done to raise that profile and convince Canadians that SUFA matters to their lives and aspirations. The upside of this is that Canadian voters are unlikely to hold governments accountable for failing to meet expectations of which they are unaware. The downside is that the rhetoric of citizen involvement rings hollow. SUFA is a still somewhat shaky monument to intergovernmentalism, and intergovernmentalism has never been a favourite child of the Canadian public.

SUFA was meant to demonstrate that nonconstitutional reform of the Canadian federal state was possible. The danger with this strategy was that such

reform might proceed without Quebec, and would therefore further isolate the province. That concern has been moderated, and the "exclusion" of Quebec has not significantly damaged the fabric of national unity. However, given the generally antagonistic stance of the Landry government to things federal, and given, therefore, that any progress over the next two years will necessarily be without Quebec, it may be that the best course is to let the SUFA review slide past with little serious attention being paid to it. Canadians at large will neither notice nor care, Aboriginal organizations will be relieved, provincial administrations will have more autonomy, the Quebec government will have a smaller target and the Government of Canada will not face the potential constraints of a dispute settlement mechanism. In short, let's recognize SUFA as a modest reshuffling of the intergovernmental deck in Canada and not a new game.

## Notes

1 First Ministers of Canada, "A Framework to Improve the Social Union for Canadians," Ottawa, February 4, 1999.

2 First Ministers of Canada, "A New Prescription for Canadian Health Care," Ottawa, September 11, 2000.

3 The term 9-1-1 federalism refers to a situation whereby the Government of Canada would meet with the 10 provincial governments minus Quebec (the "9"), and then bargain bilaterally with Quebec. The territorial governments should also be included, in which case the expression would be "12-1-1." See Roger Gibbins, "Taking Stock: Canadian Federalism and its Constitutional Framework," in Leslie Pal (ed.), *How Ottawa Spends, 1999-2000* (Toronto: Oxford University Press, 1999), pp. 216-17.

4 Alain Noël provides one of the most comprehensive and damning critiques in "Without Quebec: Collaborative Federatism with a Footnote?", *Policy Matters*, Vol. 1, no. 2 (March 2000).

5 Noël accepts the role played by financial inducements but correctly notes that increased federal health care spending was inevitable, with or without SUFA. The provincial concessions with respect to the spending power were not necessary. See "Without Quebec," p. 9.

6 William B.P. Robson and Daniel Schwanen, "The Social Union Agreement: Too Flawed to Last," *Backgrounder*, C.D. Howe Institute (February 8, 1999), p. 3.

7 Roger Gibbins, "Federalism in a Digital World," *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 33, no. 4 (December 2000), p. 684-85.

8 Although provinces have undertaken discussions on this issue. See Provincial-Territorial Council on Social Policy Renewal, *Interim Report to Premiers*, no. 5, August 10, 2000, Appendix A.

9 John Ibbitson, "Private cancer care raises few objections," *The Globe and Mail*, February 20, 2001, p. A4.

10 Donald Savoie, *Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics* (Toronto: University of Toronto Press, 1999).

11 Noël, "Without Quebec."

12 The Firewall Six, consisting of Stephen Harper, Tom Flanagan, Ted Morton, Rainer Knopff, Andrew Crook and Ken Boessenkool, wrote an "Open Letter to Ralph Klein." It proposes that Alberta withdraw from the Canada Pension Plan, collect its own tax revenue, prepare for the creation of a provincial police force to replace the RCMP, resume provincial responsibility for health care policy and use Section 88 of the Supreme Court's reference case on the secession of Quebec to put Senate reform back on the national agenda.

13 Alberta's fiscal autonomy may increase Ottawa's interest in a dispute settlement mechanism that could be used to bring moral suasion into play when the threat of punitive cuts in federal transfers loses its power. Thanks to David Cameron for pointing this out to me.

14 The failure to design such an interface was one of the major shortcomings of the Royal Commission on Aboriginal Peoples.

15 The case for Aboriginal peak organizations is made at length in John J. Roslinski, "A Peak Aboriginal Organization: The Need to Integrate Self-Government within Canada," MA thesis, University of Calgary (January 2001). He argues convincingly that such organizations are essential if Aboriginal governments are to be incorporated effectively into the intergovernmental framework of the Canadian federal state.

16 In his own comprehensive proposal published just before SUFA was signed, Daniel Schwanen linked citizen involvement and the dispute settlement mechanism by arguing that citizens should

have access to this mechanism with respect to mobility rights and the portability of programs. See "More Than the Sum of Our Parts: Improving the Mechanisms of Canada's Social Union," C.D. Howe Institute, *Commentary* no. 120 (January 1999), pp. 27-28.

17 Noël, "Without Quebec," p. 6.

18 Ottawa has opened a website at http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/account/SUFA_Template.htm?, as an attempt to expand citizen involvement. But it is not a major enough development to alter the line of argument presented here.

**IRPP Research Staff**
Hugh Segal (president)
Sarah Fortin
Daniel Schwanen
France St-Hilaire

**Vice-President, Operations**
Suzanne Ostiguy McIntyre

**French Translation**
Michel Beauchamp

**Production**
Chantal Létourneau

**Design**
Schumacher Design

**IRPP**
1470 Peel Street, Suite 200
Montreal, Québec H3A 1T1
Telephone: 514-985-2461
Fax: 514-985-2559
E-mail: irpp@irpp.org
Web site: www.irpp.org

Enjeux publics

# Conjoncture variable :

## Les fondements politiques de l'Entente-cadre sur l'union sociale

Roger Gibbins

IRPP
INSTITUT DE RECHERCHE EN POLITIQUES PUBLIQUES
INSTITUTE FOR RESEARCH ON PUBLIC POLICY

Juillet 2001

Vol. 2, nº 3 (f)

Policy Matters

Fondé en 1972, l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP) est un organisme canadien, indépendant et sans but lucratif.

L'IRPP cherche à améliorer les politiques publiques canadiennes en encourageant la recherche, en mettant de l'avant de nouvelles perspectives et en suscitant des débats qui contribueront au processus décisionnel en matière de politiques publiques et qui rehausseront la qualité des décisions que prennent les gouvernements, les citoyens, les institutions et les organismes canadiens.

L'indépendance de l'IRPP est assurée par un fonds de dotation, auquel ont souscrit le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et le secteur privé.

Les opinions exprimées dans ce document sont celles de l'auteur. Elles ne représentent pas nécessairement celles de l'IRPP ou celles de son conseil d'administration.

Enjeux publics

# Conjoncture variable :

## Les fondements politiques de l'Entente-cadre sur l'union sociale

Roger Gibbins

IRPP

Juillet 2001

vol. 2, nº 3 (f)

Policy Matters

ISSN 1492-7012 | Enjeux publics

**Roger Gibbins**, Ph.D., enseigne depuis 1973 au Département de science politique de la University of Calgary. En 1998, il est devenu président-directeur général de la Canada West Foundation et a été élu membre de la Société royale du Canada. Il a été président, pour l'exercice 1999-2000, de l'Association canadienne de science politique.

# Résumé

L'Entente-cadre sur l'union sociale (ECUS) a été accueillie par certains comme la promesse d'une transformation fondamentale du système fédéral canadien, une évolution qui favoriserait la coopération et la civilité dans les relations intergouvernementales, ainsi que la participation des citoyens. Un point de vue qui ne se reflètera dans la prochaine révision de l'ECUS que dans la mesure où se maintient notamment la coalition à l'origine de sa naissance. Or, cela semble plus qu'improbable étant donné l'évolution des circonstances politiques ayant donné lieu à sa création.

Les impératifs fiscaux qui ont amené les gouvernements provinciaux et territoriaux à vouloir restreindre le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral, et qui ont donné à celui-ci quelque raison d'envisager de telles contraintes, se sont en effet sensiblement atténués. Tout comme s'est amoindri, depuis l'apaisement du sentiment nationaliste au Québec, l'attrait de l'ECUS comme projet démontrant la possibilité d'un renouvellement non constitutionnel du fédéralisme canadien.

Il est donc peu probable qu'Ottawa adopte une approche offensive relativement au processus de révision qui s'annonce, et moins encore qu'il insiste pour faire adopter un mécanisme de règlement des différends. D'autant que la dernière élection fédérale a montré l'intérêt d'un mécanisme de règlement unilatéral qui permet au gouvernement fédéral de demeurer le seul arbitre de la conformité des programmes sociaux provinciaux aux normes et valeurs nationales. Du point de vue fédéral, l'ECUS évoque ainsi le chat qui dort et qu'on se gardera de tirer de son sommeil, surtout si un ralentissement économique venait provisoirement restreindre les ambitions d'Ottawa en matière de programme sociaux.

À cette tiédeur d'Ottawa répond un enthousiasme tout aussi mitigé du côté des provinces. Chose certaine, on ne peut attendre du Québec qu'il s'engage en faveur de l'ECUS alors même que Bernard Landry bat la campagne pour être le « dernier premier ministre » de cette province. Dans l'Ouest, les événements récents n'augurent guère mieux. On devrait en effet y observer l'émergence d'un courant régional qui sera favorable à une autonomie provinciale accrue, une tendance peu compatible avec l'esprit de l'ECUS. En Alberta ce courant se verra renforcé par la prospérité que connaît cette province, dont le premier ministre, Ralph Klein, ne risque plus de signer le moindre document prévoyant une contribution plus importante d'Ottawa aux soins de santé en échange de meilleures conditions fédérales, comme il l'a fait l'an dernier en signant l'Accord sur la santé. Quant au nouveau gouvernement libéral de la Colombie-Britannique, il aura fort à faire pour mener à bien un programme à la fois ambitieux et contesté; il ne devrait avoir ni le temps ni l'énergie de prêter beaucoup d'attention à la révision de l'ECUS, surtout qu'il n'est pas du tout certain que celle-ci favoriserait la mise en œuvre de son pro-.

gramme. Pour ce qui est de la Saskatchewan, elle est actuellement dirigée par un gouvernement transitoire formé du Saskatchewan Party, dont le chef et les membres se disent ulcérés de l'indifférence d'Ottawa vis-à-vis des problèmes agricoles de la province. Aux yeux de ce parti, une ECUS même renforcée n'aurait rien d'attrayant. Reste le Manitoba, seule province de l'Ouest où le climat politique pourrait susciter un accueil plus réceptif.

Hors des provinces de l'Ouest, ce climat est plus difficile à évaluer. L'esprit de l'ECUS convient aux provinces atlantiques, où le processus de révision devrait donc s'amorcer dans un contexte favorable. Tout autre est la situation de l'Ontario, province à l'énorme potentiel électoral où d'intenses conflits partisans viennent envenimer les batailles intergouvernementales entre Ottawa et Queen's Park. Il est par conséquent difficile d'imaginer un Mike Harris siéger avec enthousiasme à la table de discussions.

Si cette tiédeur semble commune à la majorité des gouvernements du pays, qu'en est-il au juste des citoyens ? Se voulant la promesse d'une meilleure participation des Canadiens à l'élaboration et à l'évaluation des programmes gouvernementaux, l'ECUS annonçait du même coup un style de fédéralisme recentré sur la population plutôt que sur les relations intergouvernementales. Or, elle aura au contraire marqué la victoire décisive de l'intergouvernementalisme sur le populisme. Un résultat qui n'a toutefois suscité ni intérêt ni commentaire de la part des citoyens. Largement méconnue, l'ECUS ne s'est en fait acquis aucun secteur de la population qui viendrait à sa rescousse si l'appui des acteurs politiques devait fléchir. On ne s'est d'ailleurs pas efforcé outre mesure de convaincre les Canadiens que leur vie et leurs aspirations en dépendaient. Si elle devait trépasser, rares sont les Canadiens qui s'en soucieraient et plus rares encore ceux qui pleureraient sa disparition.

Mais cela risque peu de se produire. Compte tenu de la force d'inertie des institutions, si caractéristique de la vie politique canadienne, la survie de l'ECUS semble assurée. En somme, la meilleure chose à faire est sans doute de laisser le processus de révision suivre son cours sans y prêter plus d'attention qu'il ne faut. L'ensemble des Canadiens ne devrait ni s'en apercevoir ni s'en inquiéter, les organisations autochtones en seront soulagées, les gouvernements provinciaux en tireront plus d'autonomie, le gouvernement du Québec verra sa cible réduite, et le gouvernement du Canada évitera de subir les possibles contraintes qu'apporterait un mécanisme de règlement des différends. Bref, contentons-nous de voir l'ECUS comme un modeste remaniement des relations intergouvernementales en usage au pays, sans espérer qu'elle n'ouvre en la matière une ère nouvelle.

Introduction 6

La naissance de l'ECUS 6

Une dynamique politique mouvante 8

Le gouvernement du Canada 9

Les gouvernements provinciaux et territoriaux 12

Les peuples autochtones 14

La population canadienne 16

Conclusion 17

Notes 19

Roger Gibbins

# Introduction

Conclue le 4 février 1999, l'Entente-cadre sur l'union sociale (ECUS)[1] a été accueillie par certains comme la promesse d'une évolution fondamentale du système fédéral canadien, une évolution qui apporterait aux relations intergouvernementales un degré sans précédent de coopération, de formalité et de civilité. Dans cet univers intergouvernemental fermé, l'ECUS annonçait de surcroît une ère nouvelle en matière de participation des citoyens. Moins enthousiastes ou plus pessimistes, d'autres ont plutôt soutenu que l'absence du Québec parmi les signataires constituait une grave lacune susceptible d'engendrer une nouvelle forme de « fédéralisme 9-1-1 »[2], voire de frayer la voie à la souveraineté du Québec[3]. Puis, au début de l'automne 2000, est intervenu l'Accord sur la santé.[4] En ramenant le Québec dans le giron de l'ECUS, à tout le moins dans le domaine clé des politiques de la santé, cet accord a amoindri les inquiétudes entourant son exclusion et fait basculer les avis en faveur d'une évaluation plus positive de l'ECUS. Sa révision prochaine et son éventuelle prolongation au-delà de 2002 prennent dès lors une importance considérable.

Le moment est donc tout indiqué pour déterminer si l'ECUS marque un tournant véritable dans l'histoire du fédéralisme canadien. La question a certes un intérêt historique, mais elle permettra aussi de mesurer l'importance à donner au processus de révision de l'entente. Et d'établir si l'ECUS vaut les efforts qu'on y consacre. En somme, l'ECUS compte-t-elle ?

Bien entendu, un seul auteur ne saurait résoudre à lui seul tous les aspects de cette question. Moins ambitieux, mon objectif consiste plutôt à examiner les fondements politiques de l'ECUS et à déterminer s'ils ont évolué depuis février 1999. Un examen qui aborde de front la possibilité que l'entente soit renouvelée, tout en s'interrogeant, de manière plus large, sur la valeur même de l'entente. Car l'ECUS sera prolongée ou dynamisée uniquement si elle continue de répondre aux besoins des principaux acteurs de la scène intergouvernementale canadienne. Or, à l'heure actuelle, rien ne nous assure que ce sera nécessairement le cas.

# La naissance de l'ECUS

L'ECUS est née d'un ensemble précis de circonstances politiques. Au début des négociations, amorcées en décembre 1997, les gouvernements provinciaux et territoriaux désiraient imposer certaines restrictions au pouvoir de dépenser d'Ottawa. Cela par suite d'une importante réduction des transferts fédéraux venue aggraver la crise fiscale que connaissaient alors les provinces et territoires.

Ces coupes avaient fait naître la crainte qu'Ottawa n'use de son pouvoir de dépenser pour lancer de nouveaux programmes et qu'il ne réduise ensuite son aide financière en période de ralentissement économique, en laissant les provinces se débrouiller seules avec des resssources financières insuffisantes. On souhaitait donc que l'ECUS produise un mécanisme qui, sans empêcher Ottawa d'intervenir dans les domaines de compétence provinciale, maintiendrait ses interventions dans les limites d'un cadre fédéral-provincial prévisible et mutuellement défini. Il s'agissait en clair de transformer le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral en un dispositif multilatéral correspondant mieux aux réalités contemporaines en matière de déséquilibre fiscal et d'interdépendance.

Plus généralement, et sans doute plus fondamentalement, on a présenté l'ECUS comme apportant la preuve que les gouvernements du pays pouvaient collaborer en toute civilité et productivité, et que les programmes sociaux pouvaient répondre aux besoins et aspirations des citoyens en dépit des frictions intergouvernementales. L'ECUS devait ainsi convaincre les Canadiens de la possibilité de renouveler la fédération en dehors de l'arène constitutionnelle, un objectif qui a toutefois perdu de sa crédibilité lorsque le Québec a refusé de jouer le jeu. Malgré tout, on jugeait que l'ECUS offrirait un cadre attrayant si cette province en venait à élire un gouvernement non souverainiste. Non sans espoir, on supposait qu'un tel édifice intergouvernemental pourrait venir à bout de ses résistances.

Les discussions entourant l'ECUS ont débuté en période de strictes restrictions financières pour tous les gouvernements du pays. Mais à mesure qu'avançaient les négociations, la situation fiscale d'Ottawa s'est à ce point améliorée qu'il a pu débloquer des fonds en échange d'assouplissements aux contraintes qu'on voulait imposer à son pouvoir de dépenser[5]. Ce qui était au départ une initiative des provinces et territoires visant essentiellement à contrer ce pouvoir s'est donc transformée en un cadre simplifiant l'intervention du gouvernement fédéral dans les programmes provinciaux. Une intervention qui ne serait plus unilatérale mais que rien ne permettrait non plus de contenir. Comme le résument Robson et Schwanen : « Clairement, l'injection d'argent frais a incité les neuf provinces signataires à rompre leur engagement unanime en faveur d'une restriction du pouvoir de dépenser d'Ottawa[6]. »

Dès lors, l'ECUS allait reposer sur une vaste coalition intergouvernementale soudée par l'intérêt financier. Certes, l'exclusion du Québec restait préoccupante, surtout pour ceux craignant qu'une ECUS-sans-le-Québec ne signifie, dans les faits, un gouvernement pour le Canada anglais (ou le reste du Canada) et ne pousse ainsi à l'indépendance de la province. Mais la situation n'a pas déclenché l'alarme qui aurait retenti une décennie plus tôt si l'on avait remanié les accords

fédéraux sans la participation du Québec. L'impression demeurait que l'ECUS marquait un tournant dans l'évolution de l'État fédéral. Ou, plutôt, qu'elle jouerait ce rôle si la coalition qui la sous-tendait se maintenait assez longtemps pour que s'enracinent de nouveaux schémas de relations intergouvernementales. Or, c'est précisément cette hypothèse qui est soupesée dans les pages qui suivent.

Mais avant d'évaluer la solidité de cette coalition, j'aimerais préciser que je ne soutiens pas que l'ECUS repose *uniquement* sur un ensemble particulier de conditions et d'intérêts politiques. Comme je l'ai avancé ailleurs[7], sa logique inhérente convient nettement mieux à l'univers émergeant des démocraties et gouvernements électroniques qu'à la conception traditionnelle du fédéralisme canadien. Dans un monde où toutes les frontières – qu'elles soient territoriales ou juridictionnelles – sont prises d'assaut par les technologies de l'information, où chaque citoyen disposera bientôt de portails électroniques donnant accès aux moindres niveaux et ramifications des gouvernements, l'ECUS est parfaitement en phase avec son époque. Elle correspond à ce monde aux frontières de plus en plus floues, dont la carte géographique délimite des juridictions en voie d'obsolescence et dont les États doivent résoudre le défi prioritaire entre tous de la gestion de leur interdépendance. Elle tente aussi de répondre aux problèmes récurrents soulevés par le pouvoir de dépenser d'Ottawa et à cette aspiration non moins récurrente de nos concitoyens à des relations intergouvernementales d'une plus grande civilité. Bref, elle déborde le cadre étroit où on risque de la confiner pour s'insérer dans un univers politique beaucoup plus vaste.

Cela dit, l'ECUS reste superficiellement enracinée dans le terreau du fédéralisme canadien. Largement méconnue du public, elle ne s'est acquis aucun secteur de la population qui viendrait à sa rescousse si l'ardeur de ses partisans de la sphère politique devait fléchir. En dehors de l'arène intergouvernementale, l'ECUS trouve peu d'appui, moins encore de chauds partisans. Si l'ECUS devait trépasser, rares sont les Canadiens qui s'en soucieraient et plus rares encore ceux qui pleureraient sa disparition. Ainsi, tant qu'elle ne s'ancrera pas plus profondément dans les esprits, les relations intergouvernementales mouvantes qui en fondent l'existence seront déterminantes pour le succès du processus de révision.

## Une dynamique politique mouvante

L'ECUS et l'Accord sur la santé sont tous deux les produits de leur temps et d'un ensemble de circonstances politiques auxquelles les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux étaient alors confrontés. Des circonstances qui ont changé parfois radicalement, au point de se demander si l'édifice de

l'ECUS peut encore tenir sur ces fondations aux allures de sables mouvants. Une question clé dont la réponse n'est pas forcément négative puisque nous savons qu'une fois mises sur pied, les institutions politiques se montrent souvent très résistantes, même lorsque changent les conditions ayant présidé à leur création (l'exemple du Sénat canadien vient ici à l'esprit). Leur force d'inertie est en effet proverbiale. Il n'en reste pas moins important d'analyser comment ont évolué les incitations et obstacles pour chacune des parties prenantes. Les fondations de l'ECUS n'ayant eu que deux années pour se consolider, la question n'a rien d'accessoire.

## Le gouvernement du Canada

Même si l'initiative de l'ECUS n'émane pas du gouvernement fédéral, Ottawa s'y est intéressé parce qu'elle offrait la possibilité de montrer que le fédéralisme pouvait être renouvelé sans remanier la Constitution. De ce point de vue, l'ECUS est une modeste réussite, malgré l'attention minime qu'elle a suscitée. Elle a en effet rapproché les gouvernements, qui ont travaillé dans une ambiance généralement plus civilisée et productive, et fourni à Ottawa le moyen de s'engager dans les programmes de compétence provinciale sans restreindre outre mesure son pouvoir de dépenser. S'il n'a rien de nouveau, ce schéma de relations intergouvernementales s'est vu renforcé et, dans une certaine mesure, institutionnalisé. En ce sens, même si elle n'a pas ouvert une nouvelle ère, l'ECUS peut être perçue comme un succès du point de vue fédéral. Il reste maintenant à savoir si ces avantages inciteront le gouvernement fédéral à mettre en œuvre une stratégie « offensive » de révision. Devrait-il consolider l'ECUS ou élargir sa portée ?

À première vue, les incitations en faveur d'une stratégie offensive semblent faibles. L'ECUS est née du désir des provinces d'imposer un contrôle fédéral-provincial sur le pouvoir de dépenser d'Ottawa, et d'empêcher par conséquent un nouveau délestage financier comme celui qui avait brutalement grevé leurs budgets au milieu des années 1990. Du côté fédéral, on a réagi à cette initiative avec un enthousiasme mesuré, qui risque maintenant de s'éteindre tout à fait. Les résultats de l'élection de novembre 2000 peuvent être interprétés comme un appui aux interventions d'Ottawa dans les domaines de compétence provinciale, telle la santé. La fragmentation de l'opposition parlementaire et le délabrement de l'Alliance canadienne ont en outre éliminé toute menace à court terme sur l'hégémonie libérale. En utilisant son pouvoir de dépenser comme il l'entend, Ottawa court donc peu de risque électoral; il est peu probable que cela permette aux provinces de se mobiliser.

Pour Ottawa, l'un des aspects problématiques de l'ECUS réside dans la promesse qu'on y fait de créer un mécanisme de règlement des différends applicable à son pouvoir de dépenser et à l'interprétation des normes nationales. Ce sont bien sûr les provinces qui ont mis de l'avant un tel mécanisme, dont la justification est semblable à celle qu'elles ont fait valoir avec un réel succès dans les négociations de traités internationaux, mais sans succès aucun dans le dossier des nominations à la Cour suprême du pays. De fait, on peut s'étonner que les arbitres des différends fédéraux-provinciaux soient désignés unilatéralement, et comprendre que les provinces aient voulu obtenir un mécanisme de règlement plus équilibré.

À ce jour, on n'a fait aucun progrès sur ce front[8]. On dira qu'il faut laisser le temps agir et que l'ECUS n'a que deux ans, ce qui est fort bref dans l'univers des relations fédérales-provinciales. Mais il est peu probable que les choses changent. La dernière élection fédérale a bien montré la prédilection d'Ottawa pour un mécanisme unilatéral de règlement et son intention d'être seul juge de la conformité des programmes provinciaux aux normes et valeurs nationales.

L'offensive des libéraux contre l'Alliance canadienne au cours de la dernière campagne électorale, sous la forme de sévères critiques contre les prétendues dérogations à la Loi canadienne sur la santé du gouvernement albertain, n'aurait pas été possible en présence d'un mécanisme fédéral-provincial de règlement des différends. L'Alberta aurait pu contrer l'attaque en se prévalant de ce mécanisme, dont le processus aurait imposé une trêve semblable à celle qui empêche les parties en cause de s'exprimer publiquement sur une question « pendante devant les tribunaux ». Le gouvernement fédéral voudra sans doute conserver toute latitude pour défier les provinces quand bon lui semble; condamner le projet de loi 11 albertain tout en ignorant une position ontarienne quasi identique relativement au problème des listes d'attente, par exemple[9]. L'appui post-électoral accordé par Ottawa au leadership national du gouvernement albertain, et son premier ministre, tout comme les tergiversations de M. Chrétien sur les solutions en matière de soins de santé pourtant condamnées par son parti pendant la campagne, ne font que confirmer ce refus d'être contraint par quelqu'entente officielle que ce soit.

Aussi peut-on difficilement envisager qu'un mécanisme de règlement obtienne un jour l'appui du gouvernement fédéral qui, de toutes les parties, aurait le plus à perdre. Le pouvoir d'arbitrage qu'il détient, tout comme l'application capricieuse des normes nationales, est un atout politique trop avantageux pour être cédé. Le capital politique qu'il retire de ce rôle d'arbitre des normes et valeurs du pays lui confère des avantages encore plus grands. Ce flambeau, Ottawa n'est pas prêt de s'en séparer au nom d'un modeste processus d'adjudication fédéral-provincial qui risque de surcroît de produire des résultats indésirables. C'est pourquoi cet élément de l'ECUS semble voué à un avenir plus qu'incertain.

Mais le gouvernement fédéral pourrait avoir des raisons plus générales de résister à toute formalisation. Disposant d'une latitude financière importante et d'une solide majorité, il ne souhaite sûrement pas voir son champ d'action limité par un quelconque accord. Jusqu'ici, il a été remarquablement servi par un statu quo institutionnel qui favorise la concentration des pouvoirs entre les mains du premier ministre[10], qui fait que le pouvoir exécutif est pratiquement libre de tout contre-poids politique réel et qui produit des gouvernements majoritaires avec seulement 40 p.100 (à 2 p.100 près) du vote populaire. Une ECUS plus robuste, surtout accompagnée d'un mécanisme de règlement des différends, s'opposerait à la logique et à l'architecture de ce pouvoir, sauf si, au contraire, comme le soutient Alain Noël, l'entente n'est qu'un moyen de raffermir le contrôle d'Ottawa sur la politique sociale du pays.[11] Au demeurant, on notera que les conflits fédéraux-provinciaux ont toujours constitué un important atout électoral des libéraux fédéraux. Les batailles qui les ont opposés aux gouvernements du Québec ont forgé leur réputation de rempart contre l'indépendance de cette province, tout comme leurs attaques contre l'Alberta les ont imposés en Ontario comme la meilleure protection contre les sombres forces conservatrices venant des États-Unis et de l'Alberta. Or, une ECUS plus institutionnalisée et dotée d'un mécanisme de règlement viendrait lier les mains du gouvernement fédéral.

Celui-ci abordera probablement le processus de révision avec cette seule et unique question en tête : l'ECUS viendra-t-elle renforcer ou menacer le statu quo ? À la lumière de tout ce qui précède, Ottawa devrait manifester peu d'enthousiasme pour une stratégie offensive de révision. Mieux vaut ne pas réveiller le chat qui dort, surtout si un ralentissement économique devait le forcer à restreindre ses ambitions en matière de politiques sociales. Un élément pourrait toutefois raviver son enthousiasme. Les programmes fédéraux axés sur la prospérité, l'innovation et l'enfance risquent en effet de stagner sans le plein engagement des gouvernements provinciaux et territoriaux, qui sont appelés à jouer un rôle clé dans les domaines de l'éducation, de la formation, des incitations à l'investissement et du renforcement du secteur de la recherche universitaire. Pour Ottawa, le facteur décisif pourrait bien se résumer à la capacité de l'ECUS de faire avancer ces dossiers, auquel cas le processus de révision pourrait lui sembler soudain plus exaltant. Mais cela reste de l'ordre de l'hypothèse, Ottawa ayant démontré sa capacité d'agir dans ces dossiers de façon unilatérale, comme en témoignent les initiatives telles les bourses du millénaire et le fonds d'innovation.

Enfin, on se demandera comment l'ECUS s'insérerait dans une stratégie d'unité nationale si cet enjeu revenait au premier rang des priorités fédérales. L'ECUS permettrait-elle de freiner un nouvel élan du mouvement souverainiste québécois ou les velléités autonomistes de l'Ouest canadien ? Pour répondre à

cette question, examinons comment les provinces et territoires sont susceptibles d'aborder le processus de révision.

## Les gouvernements provinciaux et territoriaux

D'initiative provinciale et territoriale qu'elle était au départ, l'ECUS s'est transformée en un accord Ottawa-provinces-territoires en partie pour convaincre les fédéralistes du Québec qu'il était possible, dans la foulée du référendum de 1995, de renouveler le système fédéral sans remanier la Constitution (comment on pouvait arriver à ce résultat malgré l'exclusion du Québec demeure un mystère pour un non-Québécois). Il paraît donc logique de commencer notre examen par le Québec, même s'il est difficile et sans doute peu judicieux pour un observateur non québécois d'évaluer en quoi le changement de garde à la tête du gouvernement québécois (de Lucien Bouchard à Bernard Landry) a pu influer sur le désir de cette province de miser sur l'ECUS. Quoi qu'il en soit, on ne saurait imaginer que Québec s'engage en faveur du processus de révision alors que Bernard Landry bat la campagne en vue d'être le « dernier premier ministre du Québec ». Tout dans le style et les convictions de M. Landry, à ce jour, est en effet hostile à l'esprit de l'ECUS. Si bien qu'on ne saurait non plus envisager l'Accord sur la santé de 2000, qui revêt de plus en plus l'aspect d'une entente ponctuelle liée à la campagne électorale fédérale, comme un pas du Québec vers son inclusion dans l'Entente-cadre.

D'ici à la prochaine élection provinciale, il est donc peu probable que le Parti québécois souhaite étendre la portée de l'ECUS au Québec. Comme son exclusion n'entraîne aucune conséquence financière, on peut même supposer qu'il dénoncera comme un affront toute tentative en ce sens. Cela dit, l'ECUS est si méconnue qu'il lui serait difficile d'exploiter à des fins électorales d'éventuels conflits intergouvernementaux à propos de son renouvellement. Si Ottawa prend garde de ne pas réveiller le chat qui dort, le gouvernement québécois aura du mal à tirer la bête de son sommeil.

Dans l'Ouest, les événements récents n'augurent guère mieux. On devrait en effet y observer l'émergence d'un courant favorable à une autonomie accrue, peu compatible donc avec l'esprit de l'ECUS. Sans être un raz-de-marée, ce courant découlera en grande partie de l'échec de la stratégie d'« inclusion de l'Ouest » incarnée à un moment par le Parti réformiste. Depuis plusieurs décennies déjà, les Canadiens de l'Ouest l'ont appliquée sur une diversité de fronts : réforme du Sénat, soutien aux conservateurs de Mulroney, création du Parti réformiste devenu Alliance canadienne. Mais cette stratégie est à l'agonie

depuis la dernière élection fédérale. Il est peu probable qu'un parti basé dans l'Ouest ou simplement dirigé par un chef de cette région remporte un jour une élection fédérale, et, dans l'ensemble, les Canadiens ne montrent aucun intérêt pour une réforme des institutions. C'est par défaut et sans passion que l'autonomie provinciale est devenue une option de rechange, après l'abandon de la stratégie d'inclusion.

En Alberta, la prospérité viendra sans doute renforcer ce courant autonomiste. On imagine mal, en effet, que l'amélioration des conditions fiscales dans cette province ne vienne pas tempérer l'intérêt du gouvernement albertain pour l'ECUS. L'Alberta a enregistré en 2000 un surplus d'au moins 7 milliards de dollars, dont une bonne part consiste en un surplus structurel issu de la baisse accélérée de sa dette et donc d'une réduction des frais de remboursement. Dans deux ans, la province aura entièrement épongé son déficit et disposera littéralement de plus d'argent qu'elle ne saurait en dépenser. Le premier ministre Ralph Klein acceptera-t-il alors de signer le moindre document prévoyant un rôle plus important d'Ottawa en matière de soins de santé en échange d'un financement fédéral accru ? C'est plus qu'improbable. Compte tenu de ces surplus, mais aussi des pressions de l'aile albertaine de la National Citizens Coalition et celles provenant du groupe dit des « Firewall Six »[12], M. Klein renoncerait sans doute à cette aide financière plutôt que d'accepter des conditions supplémentaires[13].

La situation politique et fiscale de l'Alberta est certes unique dans l'Ouest, mais on se gardera d'exagérer sa spécificité. Le nouveau gouvernement libéral de la Colombie-Britannique aura fort à faire pour mener à bien un programme à la fois ambitieux et contesté, qui prévoit un référendum sur la négociation des traités avec les Autochtones et une restructuration en profondeur des relations de travail. Tandis qu'il essaiera de venir à bout d'une décennie de faible rendement économique et de médiocre gestion fiscale, il reste à voir s'il aura l'énergie de prêter attention à la révision de l'ECUS. Surtout qu'il n'est pas du tout certain que celle-ci favoriserait la mise en œuvre de son programme. Pour ce qui est de la Saskatchewan, tant le gouvernement de coalition que l'opposition sont ulcérés de l'indifférence d'Ottawa vis-à-vis des problèmes agricoles de la province. Aux yeux de ce parti, une ECUS même renforcée n'aurait rien d'attrayant. Reste le Manitoba, seule province de l'Ouest où le climat politique pourrait susciter un accueil plus réceptif.

Entre la prospérité dont ils jouissent et leur incapacité manifeste d'exercer une influence accrue sur les affaires du pays, les Canadiens de l'Ouest et les Albertains en particulier préféreront vraisemblablement protéger ou renforcer les pouvoirs détenus par leur gouvernement respectif. Sans doute n'est-ce pas une stratégie opti-

male étant donné le fort sentiment d'identité canadienne partagé par la plupart des citoyens de cette région, mais c'est la seule stratégie qui vaille. L'un des attraits de l'ECUS tient à ce qu'il permet de reconnaître l'interdépendance des gouvernements d'aujourd'hui et tente d'en structurer les éléments. Mais si le partenaire fédéral est vu comme indifférent ou hostile aux aspirations régionales, cette interdépendance peut prendre un caractère menaçant. On verra donc si Jean Chrétien et son gouvernement pourront améliorer leurs rapports avec l'Ouest au point d'y ranimer un minimum d'enthousiasme pour l'ECUS. Peu probable, mais pas impossible.

Hors des provinces de l'Ouest, le climat politique est plus difficile à évaluer. L'esprit de l'ECUS convient aux provinces atlantiques, comme l'ont compris les libéraux fédéraux en tirant parti de l'élection de 2000 pour y renforcer leurs appuis politiques. Le processus de révision devrait donc s'y amorcer dans un contexte favorable. La situation de l'Ontario est tout autre, voire radicalement différente. Les batailles intergouvernementales opposant Ottawa et les conservateurs ontariens se doublent de conflits partisans dont les enjeux sont importants, dans cette province où les retombées du patronage sont énormes. Nulle part ailleurs au pays n'observe-t-on une telle concentration d'antagonismes. On imagine donc difficilement Mike Harris collaborer de plein gré à la révision de l'ECUS. De plus le caucus des libéraux fédéraux ontariens n'appuiera jamais un aucun accord qui serait trop favorable à ce gouvernement. Par comparaison, le terrain politique de l'Ouest semble soudain d'une incroyable fertilité.

On chercherait donc en vain une situation permettant de prédire avec certitude le succès ou l'échec du processus de révision, bien qu'on puisse douter que l'ensemble des provinces adhèrent à une stratégie offensive. Aucune des plus grandes provinces, que ce soit l'Ontario, le Québec, la Colombie-Britannique ou l'Alberta, ne semble disposée à monter la première à l'assaut. Et bien que certaines des petites puissent réagir plus favorablement, les avantages qu'elles obtiendraient d'Ottawa restent fort limités. Il est donc peu probable que les responsables gouvernementaux profitent de la révision de l'ECUS pour lui imprimer une nouvelle orientation.

## Les peuples autochtones

Pour peu que des voix autochtones se fassent entendre, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux pourraient ne pas êtres les seuls protagonistes du processus de révision de l'ECUS. Et si on refuse de les écouter, il sera difficile de prétendre que les gouvernements des Premières nations ont le même statut que les deux autres ordres de gouvernement. Leur exclusion les ramènerait

plutôt au niveau des gouvernements municipaux, qui ne sont que de simples spectateurs. On pourrait en outre y voir un recul par rapport à la forte influence qu'ont exercée en 1992 les Autochtones sur le texte de l'Accord de Charlottetown, qui évoquait leur présence dans la quasi-totalité des institutions canadiennes. Il est par conséquent légitime de craindre que la révision et l'éventuelle revitalisation de l'ECUS ne viennent marginaliser davantage les peuples autochtones. L'effet en serait considérable sur le plan symbolique, mais il aurait aussi des répercussions concrètes et immédiates sur l'évolution des politiques sociales du pays.

Bien qu'il soit important de reconnaître cet aspect, il faut surtout noter que nous sommes encore très loin d'avoir établit de véritables mécanismes d'échanges entre les peuples autochtones et les institutions fédérales[14]. Au chapitre de l'ECUS, les écueils sont si nombreux de part et d'autre qu'on imagine mal qu'un tel mécanisme puisse se créer. Le processus de l'ECUS prévoit en effet la mise sur pied de dizaines de groupes de travail, de tables de discussion et de comités ministériels, auxquels même les petites provinces ont du mal à participer. Une tâche quasi impossible pour les gouvernements des Premières Nations, à la fois beaucoup plus petits et plus nombreux. Sans compter certains autres segments des populations autochtones sans gouvernement fonctionnel, les Métis par exemple, qui n'arriveraient tout simplement pas à se retrouver dans ce labyrinthe intergouvernemental.

Pour assurer une réelle participation des autochtones aux affaires intergouvernementales, il leur faudrait se regrouper au sein d'une organisation-cadre, ou d'une poignée de telles organisations représentant les divers peuples autochtones[15]. Idéalement, ces organisations seraient autorisées à parler au nom de leurs gouvernements constituants et pourraient garantir la mise en œuvre des ententes conclues aux tables de négociation. En participant régulièrement et efficacement aux débats intergouvernementaux, elles permettraient enfin aux voix autochtones d'être entendues. Malheureusement, il faudra sans doute attendre une génération au moins avant la mise sur pied de telles organisations. Pour l'heure, les autochtones privilégient l'action politique à l'échelon des bandes et des Premières Nations, quand ce n'est pas devant les tribunaux. Et ils ne manifestent aucune intention de sacrifier la moindre parcelle d'une autonomie chèrement acquise au profit d'une organisation-cadre, d'où le profond dilemme structurel qui les empêchera de collaborer au processus de l'ECUS.

Aussi regrettable que soit cette absence, l'ECUS pourrait tout de même fonctionner plutôt bien pour l'ensemble des autres gouvernements, qui représentent la vaste majorité de la population canadienne et des milieux intergouvernementaux. C'est toutefois une faiblesse qui doit être clairement reconnue, même sans possibilité immédiate d'y remédier. D'autant que sa dimension symbolique pourrait se trouver renforcée par la décision d'Ottawa de réexaminer la Loi sur

les Indiens simultanément à la révision de l'ECUS. Une décision déjà vivement contestée par les Premières Nations, et qui risque d'infliger des dommanges collatéraux au processus de révision de l'ECUS.

## La population canadienne

Outre la promesse d'un mécanisme de règlement des différends, l'ECUS devait stimuler la participation des citoyens à l'élaboration et à l'évaluation des programmes gouvernementaux[16]. Si rien n'indique que quiconque ait jamais eu la moindre idée concernant la façon d'intégrer cette participation à la trame complexe des relations intergouvernementales créée par l'entente, on pouvait au moins espérer que les indicateurs de performance offriraient aux citoyens la possibilité de mieux tenir leurs gouvernements responsables. Dès lors, l'ECUS semblait s'inspirer d'un certain populisme qui s'est propagé dans notre vie politique par suite du référendum québécois sur la souveraineté-association, de celui sur l'Accord de Charlottetown et de la montée du Parti réformiste. La question est de savoir si cette promesse initiale de participation assurera une véritable présence des citoyens (au moins en esprit) à la table de discussion.

Est-ce donc dire que l'ECUS ouvre la voie à un fédéralisme recentré sur les citoyens plutôt que les relations intergouvernementales ? En clair : non. J'avancerais au contraire qu'elle a décisivement battu en brèche le populisme en ajoutant non seulement à la complexité du processus intergouvernemental, mais en jetant fort efficacement un voile sur toutes ses opérations. Peut-être même en a-t-on encore réduit la transparence depuis que les gouvernements se réunissent plus souvent, dans des circonstances qui résistent à l'examen du public ou échappent à sa connaissance. Comme l'explique Alain Noël :

> *Il est de plus en plus difficile aux observateurs indépendants de se tenir à jour face à une évolution aussi rapide, dont les particularités et les aspects sont si nombreux. Les rapports périodiques font état d'une variété de réalisations infimes qui s'inscrivent mal dans un ensemble cohérent. Dans nombre de cas, c'est le processus lui-même qui semble progresser sans toutefois produire de vrais résultats politiques*[17].

Peut-être y a-t-il en réserve des réformes axées sur la participation des citoyens, mais rien n'indique que les gouvernements désirent vraiment faire avancer les choses. La question suscite du reste peu d'intérêt public. Le po-

pulisme qui a surgi dans les années 1990 bat en retraite, la participation électorale est en déclin et les citoyens vivent au rythme accéléré d'un nouveau siècle qui leur laisse peu de temps pour l'engagement politique. Aussi leur pardonnera-t-on de s'intéresser à autre chose, d'autant plus que le processus politique ne cesse de s'opacifier et que leurs gouvernements semblent immunisés contre toute menace électorale. On ne peux certes déjà trancher quant à savoir si l'ECUS et l'Accord sur la santé marquent ou non une étape décisive dans l'évolution de l'État canadien, mais on peux d'ores et déjà dire qu'il est bien peu probable que la promesse de mesures facilitant l'implication des citoyens fasse pencher la balance en faveur d'un verdict positif.

Ce constat ne vise pas à amoindrir les progrès accomplis par les divers gouvernements pour renforcer dans leurs domaines respectifs la participation des citoyens et leur propre imputabilité. On a de fait mis à l'essai plusieurs mesures de rendement et formes innovantes de participation au processus politique. Le nouveau gouvernement libéral de la Colombie-Britannique a même entrepris de télédiffuser ses réunions de cabinet. Il s'agit plutôt de rappeler que l'ECUS n'a encore rien fait pour ouvrir à l'examen public le processus intergouvernemental en tant que tel, alors qu'elle en a renforcé comme jamais l'importance dans la gestion de l'État canadien.[18]

## Conclusion

Il serait certes exagéré d'affirmer qu'une vague de changement a déferlé sur les relations intergouvernementales depuis la signature de l'ECUS en 1999 ou la conclusion de l'Accord sur la santé l'année suivante. Mais il serait tout aussi prématuré d'avancer que l'ECUS est menacée alors que le processus de révision n'est même pas encore amorcé. Surtout que la force d'inertie des institutions lui garantirait plutôt de survivre à cet exercice. Supprimer l'ECUS comporte des risques politiques qu'on éviterait en s'accommodant tout simplement de son existence. Même si elle a sans doute déçu certaines attentes majeures, on aurait du mal à soutenir qu'elle a causé de réels dommages aux relations intergouvernementales. Sa suppression n'est donc pas à l'ordre du jour.

Il n'en reste pas moins qu'elle suscite de moins en moins d'intérêt parmi les gouvernements du pays. Ceux des provinces et territoires, en Alberta notamment, jouissent pour l'instant d'une sécurité financière qui réduit l'attrait de ses avantages financiers. Et le gouvernement fédéral profite de si grandes ressources qu'à moins d'un sérieux ralentissement économique, il gardera les coudées franches pour agir unilatéralement. D'autant qu'il détient une autorité lui per-

mettant de réprimander à sa guise les provinces contrevenantes, ce qu'il n'est pas près de céder pour un mécanisme de règlement des différends. Et pour couronner le tout, on peut supposer que les organisations autochtones aborderont le processus de révision avec une extrême circonspection.

Qu'en est-il enfin des Canadiens dans leur ensemble ? Voudront-ils contribuer à maintenir ou même à dynamiser l'ECUS ? Ce serait tout aussi improbable. Méconnue, très peu a été fait pour en améliorer la visibilité publique et convaincre les Canadiens qu'elle influe sur leurs mode de vie et aspirations. Les gouvernements ne risquent donc pas d'être tenus responsables d'avoir déçu des attentes dont la population ignore à peu près tout. Il s'agit pour eux d'un avantage, qui a cependant pour revers de discréditer quelque peu leur rhétorique sur la participation des citoyens. L'ECUS demeure en définitive un fragile monument dressé en l'honneur des relations intergouvernementales, et les relations intergouvernementales n'ont jamais été le chouchou des Canadiens.

L'ECUS visait à démontrer la possibilité d'une réforme non constitutionnelle de l'État fédéral canadien. Le danger de cette stratégie était que la dite réforme pourrait se faire sans le Québec, au risque d'accentuer l'isolement de cette province. Une inquiétude maintenant tempérée puisque cette « exclusion » n'a visiblement pas endommagé gravement le tissu de l'unité nationale. Mais compte tenu de la position généralement antagoniste du gouvernement Landry vis-à-vis des questions fédérales, et du fait que tout progrès enregistré au cours des deux prochaines années le sera nécessairement en l'absence du Québec, la meilleure chose à faire est sans doute de laisser le processus de révision suivre son cours sans y prêter plus d'attention qu'il ne faut. L'ensemble des Canadiens ne devrait ni s'en apercevoir ni s'en soucier, les organisations autochtones en seront soulagées, les gouvernements provinciaux en tireront plus d'autonomie, le gouvernement du Québec verra sa cible réduite, et le gouvernement du Canada évitera de subir les possibles contraintes qu'apporterait un mécanisme de règlement des différends. Bref, contentons-nous de voir l'ECUS comme un modeste remaniement des relations intergouvernementales en usage au pays, sans espérer qu'elle n'ouvre en la matière une ère nouvelle.

## Notes

1 Premiers ministres du Canada, « Un cadre visant à améliorer l'union sociale pour les Canadiens », Ottawa, 9 février 1999.

2 Premiers ministres du Canada, « Une nouvelle ordonnance pour le systèeme de santé canadien », Ottawa, 11 septembre 2000.

3 L'expression « fédéralisme 9-1-1 » fait référence à une situation où le gouvernement canadien se réunirait avec tous les gouvernements provinciaux sauf le Québec (9), et négocierait ensuite bilatéralement avec cette province. Vu l'inclusion des gouvernements territoriaux, mieux vaudrait toutefois parler de fédéralisme « 12-1-1 ». Voir Gibbins, « Taking Stock: Canadian Federalism and Its Constitutional Framework », dans Leslie Pal (dir.), *How Ottawa Spends, 1999-2000*, Toronto, Oxford University Press, p. 216-217.

4 Alain Noël en propose une critique particulièrement complète et accablante. Voir « Without Quebec: Collaborative Federatism with a Footnote? » *Enjeux publics*, vol. 1, n° 2, mars 2000.

5 Alain Noël reconnaît que ces avantages financiers ont joué un grand rôle mais note avec justesse qu'Ottawa aurait de toute façon accru ses dépenses en matière de soins de santé. Et que les assouplissements consentis par les provinces relativement au pouvoir de dépenser n'étaient donc pas nécessaires. Voir « Without Quebec », p. 9.

6 William B.P. Robson et Daniel Schwanen, « The Social Union Agreement: Too Flawed to Last », *Backgrounder*, C.D. Howe Institute , 8 février 1999, p. 3 [Notre traduction]

7 Roger Gibbins, « Federalism in a Digital World », *Revue canadienne de science politique*, vol. 33, n° 4, décembre 2000, p. 684-685.

8 Quoique les provinces ont amorcé une réflexion à ce chapitre. Voir le Conseil provincial/territorial sur la refonte des politiques sociales, *Rapport provisoire aux premiers ministres*, n° 5, 10 août 2000, Annexe A.

9 John Ibbitson, « Private cancer care raises few objections », *The Globe and Mail*, 20 février 2001, p. A4.

10 Donald Savoie, *Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics*, Toronto, University of Toronto Press, 1999.

11 Noël « Without Quebec ».

12 Une lettre ouverte à Ralph Klein (« Open Letter to Ralph Klein »), rédigée par Stephen Harper, Tom Flanagan, Ted Morton, Rainer Knopff, Andrew Crook et Ken Boessenkool, proposait que l'Alberta se retire du Régime de pension du Canada, prélève ses propres impôts, se prépare à mettre sur pied un corps de police provincial en remplacement de la GRC, reprenne l'initiative des politiques de soins de santé et invoque la section 88 du renvoi de la Cour suprême pour ramener à l'ordre du jour la question de la réforme du Sénat.

13 Il est possible que la plus grande autonomie fiscale de l'Alberta puisse raviver l'intérêt d'Ottawa pour un mécanisme de règlement des différends, ce qui lui permettrait d'exercer une pression morale sur les provinces lorsque la menace d'une restriction punitive des transferts fédéraux perdrait de son efficacité. Merci à David Cameron pour avoir soulever cette possibilité.

14 L'incapacité de créer une telle interface a constitué l'une des principales lacunes de la Commission royale sur les peuples autochtones.

15 Pour une explication poussée de la nécessité d'organisations-cadre autochtones, on lira le mémoire de maîtrise de John J. Roslinski :« A Peak Aboriginal Organization: The Need to Integrate Self-Government within Canada », University of Calgary, janvier 2001, qui montre de façon convaincante qu'elles sont indispensables dans la mesure où les gouvernements autochtones souhaitent s'intégrer au cadre intergouvernemental canadien.

16 Dans une proposition très complète parue juste avant la signature de l'ECUS, Daniel Schwanen a établi un lien entre participation des citoyens et mécanisme de règlement en soutenant que les Canadiens devraient avoir accès à ce mécanisme pour garantir les droits de mobilité et de transférabilité des programmes. Voir « More Than the Sum of Our Parts: Improving the Mechanisms of Canada's Social Union », *Commentary* n° 120, C.D. Howe Institute, janvier 1999, p. 27-28.

17 Noel, « Without Quebec », p. 6. [Notre traduction]

18 Ottawa a créé un site Web, le http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/account/SUFA_Template.htm?, ayant pour but d'inciter les Canadiens à s'engager dans la vie publique. Mais cette initiative ne suffit pas à altérer l'argument général présenté ici.

**Personnel de recherche de l'IRPP**
Hugh Segal (président)
Sarah Fortin
Daniel Schwanen
France St-Hilaire

**Vice-présidente, gestion**
Suzanne Ostiguy McIntyre

**Traduction française**
Michel Beauchamp

**Production**
Chantal Létourneau

**Graphisme**
Schumacher Design

**IRPP**
1470 rue Peel, bureau 200
Montréal, Québec H3A 1T1
Téléphone : 514-985-2461
Télécopieur : 514-985-2559
Courriel : irpp@irpp.org
Website: www.irpp.org